



Beleidsregel van het Commissariaat voor de Media over de toelaatbaarheid, herkenbaarheid en afbakening van reclame- en telewinkelloodschappen in het media-aanbod van publieke media- instellingen (Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2025)

Het Commissariaat voor de Media,

Gelet op de artikelen 1.1, 2.88b, 2.94, 2.95, 2.96, 2.97, 2.98, 7.11 en 7.12 van de Mediawet 2008, de artikelen 5 en 5a van het Mediabesluit 2008,

en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- wet*: Mediawet 2008;
- besluit*: Mediabesluit 2008;
- Commissariaat*: Commissariaat voor de Media;
- reclameboodschap*, *telewinkelloodschap*, *publieke media-instelling*, *publieke mediadienst*, *media-aanbod*, *teletekst*: wat daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, eerste lid van de wet;
- mediaproduct*: elektronisch product met beeld- of geluidsinhoud dat duidelijk is afgebakend en als zodanig herkenbaar onder een afzonderlijke titel, al dan niet gedeeld in afleveringen, en bestemd voor afname door het algemene publieke of een deel daarvan;
- omlijsting*: kader waarbinnen reclame- en telewinkelloodschappen worden geplaatst, bij reclame- of telewinkelloodschappen in het video en/of audio gedeelte van het media-aanbod door middel van een zichtbare of hoorbare aankondiging en afkondiging, bij reclame- of telewinkelloodschappen in het tekst en/of grafische gedeelte van het media-aanbod in de vorm van een zichtbare afbakening van de overige inhoud van het media-aanbod;
- webpagina*: het media-aanbod van de publieke mediadienst dat via internet op een browserscherm onder één webadres (URL) wordt weergegeven;
- zelfpromotie*: uiting in welke vorm dan ook waarin een publieke media-instelling haar eigen producten, diensten, programma's of netten aanprijst.

Artikel 2. Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op het media-aanbod van de publieke mediadiensten.

Artikel 3. Herkenbaar

Reclame- en telewinkelloodschappen zijn 'als zodanig herkenbaar', als bedoeld in artikel 2.88b, eerste lid, van de wet, indien deze voor het gemiddeld publiek door de vorm en inhoud duidelijk herkenbaar zijn als reclame- dan wel telewinkelloodschap.

Artikel 4. Duidelijk onderscheiden

- Reclame- en telewinkelloodschappen binnen het video- en/of audiogedeelte van het media-aanbod zijn in ieder geval 'duidelijk onderscheiden', als bedoeld in artikel 2.94, eerste lid, van de wet, van de overige inhoud van het media-aanbod als gebruik wordt gemaakt van een omlijsting onder vermelding van 'reclame', 'advertentie', 'telewinkelloodschap' of 'Ster'.
- Reclameboodschappen binnen het tekst- en/of grafische gedeelte van het media-aanbod zijn in ieder geval 'duidelijk onderscheiden' van de overige inhoud van het media-aanbod indien deze worden geplaatst in een apart kader en onder vermelding van 'reclame', 'advertentie', of 'Ster'.

Artikel 5. Aandeel

- Het aandeel reclame- en telewinkelloodschappen, als bedoeld in artikel 2.95, eerste lid, van de wet, binnen het overige media-aanbod van de publieke mediadiensten is beperkt in hoeveelheid

en duur. Hieraan wordt in elk geval voldaan indien reclame- of telewinkelloodschappen:

- a. binnen het tekst- en/of grafische gedeelte van een webpagina maximaal 15% uit maken van de webpagina;
 - b. voorafgaand aan of na een mediaproduct, dat op individueel verzoek via een regionale- of lokale publieke mediadienst op aanvraag wordt afgenomen, maximaal één minuut duren, ongeacht de lengte van het mediaproduct.
2. Een boodschap bestaande uit zelfpromotie telt niet mee voor de vaststelling van het reclamemaximum als bedoeld in artikel 2.95 van de wet en artikel 5 en 5a van het besluit.

Artikel 6. Plaatsing van reclame- en telewinkelloodschappen binnen, voorafgaand aan of na publiek media-aanbod op aanvraag

1. In media-aanbod op aanvraag van de regionale en lokale publieke media-instellingen mogen reclame- en telewinkelloodschappen voorafgaand aan of na afloop van de opgevraagde video of audio worden geplaatst, onverminderd het bepaalde in artikel 2.97 van de wet.
2. Reclame- en telewinkelloodschappen die aan het begin of het einde van de video of audio in een lokale of regionale publieke mediadienst op aanvraag worden aangeboden behoeven niet te worden opgenomen in blokken als bedoeld in artikel 2.96, eerste lid, onder a, van de wet.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op media-aanbod op aanvraag van de landelijke publieke mediadienst bestaande uit producten met uitsluitend geluidsinhoud.

Artikel 7. Reclame voor medische behandelingen

1. Onder medische behandelingen als bedoeld in artikel 2.94, tweede lid, onder a van de wet wordt verstaan: behandelingen die alleen op doktersvoorschrift verkrijgbaar zijn.
2. Het overige media-aanbod bevat geen reclame- en telewinkelloodschappen voor medische behandelingen.

Artikel 8. Reclame voor alcoholhoudende dranken en kansspelen

1. Het overige media-aanbod bevat geen reclame- en telewinkelloodschappen voor alcoholhoudende dranken tussen 06.00 uur en 21.00 uur.
2. Het overige media-aanbod bevat geen reclame- en telewinkelloodschappen voor:
 - a. kansspelen waarvoor een vergunning als bedoeld in de artikelen 14a, 15, 23, 27 en 31 van de Wet op de kansspelen vereist is, of die gespeeld worden op een automaat in een speelautomaatenhal voor de aanwezigheid waarvan een vergunning vereist is, tussen 06.00 en 21.00 uur;
 - b. overige kansspelen waarvoor ingevolge de Wet op de kansspelen een vergunning vereist is, tussen 06.00 en 19.00 uur.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2025.
2. De beleidsregel Regeling van het Commissariaat voor de Media houdende beleidsregels omtrent de toelaatbaarheid, herkenbaarheid en afbakening van reclame- en telewinkelloodschappen in het media-aanbod van publieke media-instellingen (Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2019) worden ingetrokken.
3. De beleidsregel wordt bekendgemaakt door kennisgeving ervan in de Staatscourant en op de website van het Commissariaat voor de Media (Externe link: www.cvdm.nl).
4. De beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 oktober 2025.

TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Deze beleidsregel ziet op reclameboodschappen en telewinkelloodschappen in het media- aanbod van publieke mediadiensten. Onder media-aanbod wordt zowel programma-aanbod als overig media-aanbod verstaan. Programma-aanbod bestaat uit televisie- en radioprogramma's die worden verspreid via omroepdiensten. Het overige media-aanbod kan bestaan uit video, audio, tekst en grafische informatie, zoals foto's en andere afbeeldingen of een combinatie daarvan, dat niet via een omroepdienst wordt verspreid. Onder het begrip overig media-aanbod kunnen bijvoorbeeld worden geschaard: een door een publieke media- instelling aangeboden website of een mediadiensl op aanvraag om programma's terug te kijken of luisteren.
2. Een reclameboodschapl is een uiting in welke vorm dan ook, niet zijnde een telewinkelloodschapl, waarmee onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienst, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling teneinde de verkoop van producten of de afname van diensten te bevorderen. Een telewinkelloodschapl is een uiting in televisieprogramma-aanbod die bestaat uit een rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op de levering tegen betaling van producten of diensten. Een dergelijke boodschapl bevat dus een aanbod tot het kopen van het product of dienst. Uitgezonderd van de definitie van reclame- of telewinkelloodschappen zijn oproepen tot steun of het gunstig stemmen ten aanzien van instellingen met een wetenschappelijk, cultureel, godsdienstig, levensbeschouwelijk, politiek of liefdadig karakter, voor zover dat geen betrekking heeft op het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienst die in de handel verkrijgbaar is.¹ Naast reclame- of telewinkelloodschappen kent de wet het begrip 'vermijdbare uiting'. Daaronder wordt verstaan: vermijdbare uitingen anders dan reclame- of telewinkelloodschappen die onmiskenbaar tot gevolg hebben dat de afname van producten of diensten wordt bevorderd.
3. Media-aanbod van publieke media-instellingen is er in een variatie aan verschijningsvormen zoals video, audio, tekst en grafische informatie en ook in een variatie aan uitzendmogelijkheden, zoals live televisie via een televisie-abonnement, live televisie via het internet, een programma dat online kan worden teruggekeken of fragmenten van programma's die door publieke media-instellingen op videoplatformdiensten van derden worden geplaatst. In de beleidsregel wordt verduidelijkt hoe de regels voor reclame- en telewinkelloodschappen moeten worden toegepast ten aanzien van die verschijningsvormen en uitzendmogelijkheden.

Aanleiding aanpassen beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2019

4. Deze herijking past in de periodieke (vijfjaarlijkse) herijkingscyclus die het Commissariaat hanteert voor beleidsregels. Bij deze herijking heeft het Commissariaat wijzigingen uit de aanverwante regelgeving verwerkt, zoals de herziening van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten (hierna: de Herzieningsrichtlijn) uit 2018 en wijzigingen van de wet in 2020. Een belangrijke wijziging is de toevoeging van het tweede lid aan artikel 2.98 van de wet dat een reclameverbod bevat voor de mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke mediadiensten.

Samenhang met andere regelgeving

5. Deze Beleidsregel geeft invulling aan artikelen uit de wet en het Mediabesluit. De Beleidsregel gaat specifiek over reclame- en telewinkelloodschappen binnen het media-aanbod. Over thematiek die hieraan kan raken, bestaat andere regelgeving. Voor het overzicht wordt deze regelgeving hier kort benoemd. Zo heeft het Commissariaat ook beleidsregels opgesteld die specifiek gaan over sponsoring (Beleidsregel sponsoring publieke media-instellingen 2018) en nevenactiviteiten (Beleidsregel nevenactiviteiten 2016), die invulling geven aan de respectievelijke artikelen 2.106 e.v. en 2.132 e.v. van de wet. de meest recente versies daarvan zijn vindbaar op zijn website.
6. Daarnaast is er een regeling voor vermijdbare uitingen (de Regeling toegestane vermijdbare uitingen 2016), die invulling geeft aan artikel 2.89 van de wet. In dat verband zijn ook de Praktijkhandreiking Aanhakende reclame 2018 van belang en de Praktijkhandreiking Dienstbaarheidsverbod 2018 die invulling geven aan artikel 2.141 van de wet. Ook geldt het Besluit ontheffing zelfpromotie publieke omroep, waarin het Commissariaat een generieke ontheffing heeft verleend om uitzending van bepaalde vormen van zelfpromotie onder voorwaarden mogelijk te maken.

¹ Op grond van artikel 1.1, tweede lid, van de Mediawet 2008.

7. Verder heeft de beleidsregel ook raakvlakken met de Beleidsregel aanbodkanaal van de Minister van OCW.²

Samenhang Mediawet en de beleidsregel

8. Afdeling 2.5.1 van de wet schetst de verantwoordelijkheden en verplichtingen die gelden voor het media-aanbod van publieke mediadiensten op het gebied van onder meer reclame- en telewinkelloodschappen. Artikel 2.88b van de wet bepaalt dat reclame- en telewinkelloodschappen als zodanig herkenbaar zijn. In reclame- en telewinkelloodschappen worden geen subliminale technieken gebruikt. En het media-aanbod bevat geen sluikreclame of productplaatsing. Deze bepaling geldt voor al het media-aanbod. Artikel 3 van deze beleidsregel werkt uit wat wordt bedoeld met 'als zodanig herkenbaar'.
9. Afdeling 2.5.2 stelt nadere bepalingen voor reclame- en telewinkelloodschappen. Artikel 2.91 van de wet bepaalt onder meer dat reclame- en telewinkelloodschappen, inclusief omlijsting daarvan, in het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst uitsluitend worden verzorgd door de Ster. De Ster kan daarnaast op verzoek van regionale en lokale publieke media-instellingen reclame- en telewinkelloodschappen, inclusief omlijsting daarvan, verzorgen die worden opgenomen in het media-aanbod van die instellingen. Ook deze bepaling geldt voor al het media-aanbod.
10. Binnen voornoemde afdeling stelt paragraaf 2.5.2.2 nadere voorschriften aan reclame- en telewinkelloodschappen in het media-aanbod. De regels in deze paragraaf zien op reclame- en telewinkelloodschappen, specifiek in programma-aanbod. Ze zijn dus primair geschreven voor het media-aanbod dat wordt verspreid via een omroepdienst. Deze paragraaf sluit af met artikel 2.98 van de wet, dat bepaalt dat de artikelen 2.94 tot en met 2.97 zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op het overige media-aanbod van de publieke mediadiensten. Dit betekent dat de artikelen van toepassing zijn, voor zover dat met een praktische invulling kan, mede gelet op het doel van de bepalingen. Op deze manier valt al het media-aanbod van de publieke omroep zoveel mogelijk onder hetzelfde mediawettelijke regime.³ Wat betreft de toepassing van artikel 2.96, eerste lid, onderdeel a, over het opnemen van reclame- en telewinkelloodschappen in blokken, geldt de eerste volzin uitsluitend voor het overige media-aanbod met beeldinhoud, al dan niet mede met geluidsinhoud. Het tweede lid van artikel 2.98 van de wet, bepaalt in afwijking van het eerste lid, dat het media-aanbod met beeldinhoud, al dan niet mede met geluidsinhoud, van mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke mediadiensten geen reclame- of telewinkelloodschappen bevat.
11. In deze beleidsregel geeft het Commissariaat onder meer aan hoe de artikelen 2.94 tot en met 2.97 van de wet van toepassing zijn op overig media-aanbod. Hiervoor is dus van belang onderscheid te maken tussen media-aanbod dat wordt verspreid via een omroepdienst, en media-aanbod dat op andere wijze wordt verspreid.

Lineaire en non-lineaire verspreiding van media-aanbod

12. Bij een omroepdienst wordt de informatie op basis van een chronologisch schema ongericht naar het algemene publiek of een deel daarvan verspreid voor gelijktijdige ontvangst, waarbij de gebruiker geen invloed heeft op het tijdstip waarop de informatie wordt verspreid. Het gaat dus om lineaire verspreiding. Hiervan is sprake bij het live uitzenden van radio en televisieprogramma's, zoals bijvoorbeeld de zender NPO1.
13. Bij een mediadienst op aanvraag, in de praktijk ook wel aangeduid als *on demand* (waaronder het terugkijken van programma's), wordt de informatie daarentegen pas ter beschikking van de ontvanger gesteld op het moment dat deze erom vraagt. Het gaat hier dus om non-lineaire verspreiding. De gebruiker heeft daarbij keuzevrijheid ten aanzien van het moment waarop hij het media-aanbod wil bekijken of beluisteren.
14. Voor de regulering van reclame binnen het media-aanbod van publieke mediadiensten is niet relevant *via welk distributieplatform* dit media-aanbod wordt verspreid. In het geval van omroepdiensten gaat het in de meeste gevallen om verspreiding via de (digitale) kabelnetwerken, maar er kan ook sprake zijn van distributie via IPTV-netwerken of mobiele diensten. De uitzending van een sportwedstrijd op NPO1 kan zowel via een televisieabonnement bij een pakketaanbieder worden bekeken, als via bijvoorbeeld de live- omgeving binnen NPO Start in de internetbrowser of app. Het gaat hierbij telkens om één en hetzelfde lineaire programma dat ongewijzigd wordt doorgegeven. Voor dit type aanbod geldt bijvoorbeeld dat het in beginsel niet is toegestaan om programma-onderbrekende reclame op te nemen, maar dat de reclame is opgenomen tussen programma's, in

² Beleidsregel van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 25 april 2019, nr. WJZ/7965679(8176), houdende uitleg van het begrip aanbodkanaal in het kader van het besluit over instemming, bedoeld in de artikelen 2.21, derde lid, en 2.60m, derde lid, Mediawet 2008. Stcrt. 2019, 24288.

³ Kamerstukken II 2007–2008, 31 356, nr 3, p. 47.

- blokken. De in het voorgaande voorbeeld genoemde sportwedstrijd kan door de kijker op een later moment worden teruggekeken via een mediadienst op aanvraag (bijvoorbeeld NPO Start) en kan zo via een internetbrowser worden bekeken of bijvoorbeeld via de app. Het gaat hierbij dus om hetzelfde media-aanbod dat non-lineair op verschillende manieren kan worden teruggekeken.
15. Tot slot bestaat er media-aanbod dat tekst- en/of grafische beelden bevat. Teletekst valt op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de wet onder het begrip televisieprogramma en heeft om die reden ook een lineair karakter. Wel zijn de reguliere reclameregels door het speciale karakter van teletekst, dat voornamelijk uit tekstbeelden bestaat, niet onverkort toepasbaar. In de beleidsregel heeft het Commissariaat daarom op enkele plekken regels opgesteld die specifiek gelden voor media-aanbod bestaande uit tekst- en/of grafische beelden. Het gaat daarbij om regels voor de herkenbaarheid en onderscheiding van reclame van de overige inhoud van het media-aanbod. Media-aanbod bestaande uit tekst- en/of grafisch beeld is ook te vinden op webpagina's, bijvoorbeeld nieuwsberichtgeving. Een webpagina kan meerdere vormen van media-inhoud tegelijkertijd bevatten, bijvoorbeeld een combinatie van tekstueel media-aanbod met audiovisuele beelden, zoals een nieuwspagina die zowel een tekst als een videoreportage bevat.
16. Deze beleidsregels zien niet direct op mogelijk door derden geëxploiteerde advertentieruimte op een site van een derde partij waarop media-aanbod van een publieke instelling wordt verspreid. In die gevallen heeft de publieke media-instelling vaak maar beperkte invloed op de advertentieruimte rondom diens media-aanbod. Het Commissariaat verwacht van publieke media-instellingen dat zij zich inspannen om ook op platforms van derden het beginsel van non-commercialiteit zoveel mogelijk te waarborgen. De NPO hanteert in de praktijk een beleidslijn voor platformselectie waarin is opgenomen dat zij, dan wel de media-instelling, met de aanbieder van een platform een schriftelijke overeenkomst sluit waarin ook afspraken over reclame worden opgenomen.⁴ In de praktijk blijkt echter dat het lastig, en soms onmogelijk is om met bepaalde platformen aparte contracten af te sluiten. In die gevallen heeft NPO, dan wel de media-instelling slechts de keuze om akkoord te gaan met de algemene voorwaarden van het platform, of om geen gebruik te maken van dat platform.
17. In de artikelsgewijze toelichting gaat het Commissariaat verder in op de materiële bepalingen uit de Mediawet en de toepasselijkheid daarvan op verschillende typen media-aanbod.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

18. Daar waar het Commissariaat in de beleidsregel definities gebruikt die zijn ontleend aan de wet hebben zij dezelfde betekenis als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van de wet. Daarnaast kent de beleidsregel het begrip 'omlijsting', waarmee het kader wordt bedoeld waarbinnen reclame- en telewinkellooschappen worden geplaatst. Bij reclame- of telewinkellooschappen in het video en/of audio gedeelte van het media-aanbod gaat het daarbij om een zichtbare of hoorbare aankondiging en afkondiging van dergelijke booschappen. Bij reclame- of telewinkellooschappen in het tekst en/of grafische gedeelte van het media-aanbod bestaat de omlijsting uit een zichtbare afbakening van deze booschappen van de overige inhoud van het media-aanbod.
19. De definitie van 'mediaproduct' ontleent het Commissariaat aan zijn Beleidsregel aanbodkanaal. Zoals in de toelichting bij de Beleidsregel aanbodkanaal is uitgelegd kent de wet het begrip 'programma', dat alleen van toepassing is bij lineaire verspreiding. De definitie van 'mediaproduct' kent deze beperking niet. Het gaat om een afgebakend product met een afzonderlijke titel dat aan het publiek beschikbaar wordt gesteld. Dat kan niet alleen lineair, maar ook via on demand verspreiding gebeuren. Een mediaproduct kan uit meer dan één aflevering bestaan.
20. De definitie voor zelfpromotie is gebaseerd op artikel 23, tweede lid, onder a van de Europese Audiovisuele mediadiensten richtlijn (Richtlijn 2010/13/EU). Daar waar Ster de reclame- en telewinkellooschappen verzorgt voor de landelijke publieke mediadiensten en, op verzoek, voor de regionale en lokale publieke mediadiensten, geldt dat het gaat om de promotie van eigen producten, diensten en programma's van die mediadiensten. Zie ook de toelichting bij artikel 5 van deze beleidsregel.

Artikel 2 Toepassingsbereik

21. Deze beleidsregel is van toepassing op het media-aanbod van publieke mediadiensten. Voor

⁴ Beleidslijn platformselectie en nadere bepalingen voor verspreiding van media-aanbod door media-instellingen, zoals vastgesteld door de Raad van Bestuur op 16 juli 2019 en herzien per 14 januari 2020. Te raadplegen via www.npo.nl/overnpo/openbare-documenten.

commerciële media-instellingen geldt de Beleidsregel reclame commerciële media-instellingen 2022.⁵

Artikel 3 Herkenbaar

22. Reclame- en telewinkellooschappen moeten als zodanig herkenbaar zijn. Reclame- en telewinkellooschappen zijn 'als zodanig herkenbaar' indien deze voor het gemiddeld publiek door de vorm en inhoud duidelijk herkenbaar zijn als reclame- dan wel telewinkellooschapp. Dit artikel geldt voor al het media-aanbod van de publieke mediadiensten.

Artikel 4 Duidelijk onderscheiden

23. Een aantal regels, zoals die over de afbakening van reclame ten opzichte van de overige inhoud van het programma-aanbod, zijn over het algemeen goed toepasbaar op ander media- aanbod. Artikel 2.94 van de wet bepaalt in het eerste lid dat reclame- en telewinkellooschappen door akoestische of visuele middelen duidelijk onderscheiden worden van de overige inhoud van programma-aanbod. Op het tekst- en/of grafische gedeelte van websites kunnen – en moeten – reclame-uitingen ook goed ingekaderd en afgescheiden van de overige inhoud worden opgenomen.
24. Deze bepaling is op overig media-aanbod onverkort van toepassing. In artikel 4 van de beleidsregel werkt het Commissariaat deze bepaling nader uit. Hierin maakt het Commissariaat een onderscheid tussen reclame- en telewinkellooschappen binnen het video- en/of audiogedeelte van het media-aanbod en binnen het tekst- en/of grafische gedeelte van het media-aanbod. Binnen het video- en/of audiogedeelte van het media-aanbod geldt dat reclame- en telewinkellooschappen worden geplaatst binnen een omlijsting, onder vermelding van 'reclame', 'advertentie', 'telewinkellooschapp' of 'Ster'. Reclame- en telewinkellooschappen in het tekst en/of grafische gedeelte van het media-aanbod moeten worden geplaatst in een zichtbare afbakening van de overige inhoud van het media-aanbod, onder de vermelding van 'reclame', 'advertentie', 'telewinkellooschapp' of 'Ster'.
25. Voor zover sprake is van reclame- en telewinkellooschappen in het tekst- en/of grafisch gedeelte van het media-aanbod – doorgaans in de vorm van banners – zal de omlijsting visueel van aard zijn. Het aparte kader waarin de reclame- en telewinkellooschapp is geplaatst moet wat betreft vormgeving duidelijk afwijken van de overige inhoud van het media- aanbod.

Artikel 5 Aandeel

26. Artikel 2.95 van de Mediawet bevat regels voor het aandeel reclame- en telewinkellooschappen in programma-aanbod. Het artikel geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een percentage vast te stellen voor het aandeel reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod op het programmakanaal per jaar. Deze percentages zijn vastgesteld in artikel 5 en artikel 5a van het Mediabesluit. Op basis van artikel 2.95 uit de wet en aanverwante bepalingen uit het besluit over reclamemaxima geldt voor publieke mediadiensten een strenger regime wat betreft de toegestane hoeveelheid reclame in het media-aanbod dan voor commerciële omroepen, waarvoor geen reclamemaximum geldt. Verder worden reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod zodanig geplaatst dat zij zijn opgenomen in blokken en worden programma's niet onderbroken door reclame- en telewinkellooschappen, behoudens het bepaalde in artikel 2.97 van de wet.
27. Deze regels bewerkstelligen dat het media-aanbod dat in het kader van de publieke mediaopdracht wordt geproduceerd te allen tijde centraal staat en niet wordt overschaduwd of overheerst door reclame. De publieke mediaopdracht voor de landelijke, regionale en lokale publieke mediadienst bestaat uit het verzorgen van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen.
28. Op grond van artikel 2.98 van de wet worden de regels over het aandeel en plaatsing van reclame binnen programma-aanbod zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op het overige media-aanbod van de publieke mediadiensten. De regels over de reclamemaxima laten zich echter lastig onverkort toepassen op het overige media-aanbod, nu daar geen sprake is van een 'totale duur' van aanbod per jaar, of van tijdsvakken waarbinnen een vast pakket aan media-aanbod wordt uitgezonden. In de beleidsregel geeft het Commissariaat daarom een praktische invulling aan dit artikel voor het overige media-aanbod en bepaalt in artikel 5, eerste lid van de beleidsregel dat het aandeel reclame beperkt is in hoeveelheid en duur.
29. In de Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2019 was gekozen voor het algemene

⁵ Beleidsregel van het Commissariaat voor de Media over de toelaatbaarheid, herkenbaarheid en afbakening van reclame- en telewinkellooschappen in het media-aanbod van commerciële media-instellingen, Stcrt. 2022, 12443.

uitgangspunt dat 'het aandeel reclame- en telewinkeloordschappen in het online media- aanbod van de landelijke publieke mediadienst lager is dan in vergelijkbaar media-aanbod van de commerciële mediadiensten'.⁶ Omwille van de handhaafbaarheid is dit uitgangspunt thans herzien. Commerciële media-instellingen zijn niet gebonden aan reclamemaxima voor wat betreft het overige media-aanbod. Omdat dit aandeel kan fluctueren ontstaat een onzeker en veranderlijk referentiekader. Ook het begrip 'vergelijkbaar media-aanbod' leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. Het Commissariaat stelt vast dat het gebrek aan een heldere, vaste maatstaf effectief toezicht op dit gebied bemoeilijkt. Daarom is ervoor gekozen om deze norm uit de Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2019 niet langer te hanteren.

30. Bij media-aanbod op webpagina's dat bestaat uit tekst- en/of grafische inhoud gaat het doorgaans om reclameboordschappen in de vorm van zogeheten 'banners' of 'buttons'. Het Commissariaat acht het wenselijk om concrete richtsnoeren te geven voor wat betreft het aandeel van de webpagina dat mag bestaan uit reclameboordschappen. Het spreekt voor zich dat techniekneutraliteit en platformonafhankelijkheid hierbij leidende principes zijn. Hetzelfde online aanbod kan door een gebruiker immers op uiteenlopende wijzen worden benaderd: door het bezoeken van een website via een browser of via apps voor smartphone, tablet of smart tv. Het publiek ziet de webpagina veelal niet in één geheel, maar beweegt zich door de website heen, door middel van 'scrollen'. Dat kan betekenen dat ook de omvang, aard en verschijningsvorm van de geplaatste reclameboordschappen kan verschillen afhankelijk van het device dat wordt gebruikt.
31. Bij de beoordeling of het reclame-aandeel op een webpagina, 'beperkt in hoeveelheid' is, wordt uitgegaan van al het media-aanbod dat via die webpagina wordt weergegeven, ongeacht welk gedeelte daarvan op enig moment zichtbaar is voor de kijker tijdens scrollgebruik. Het gaat telkens om de gehele pagina van boven tot onder. Als binnen het tekst- en/of grafische gedeelte van de website minder dan vijftien procent van de webpagina bestaat uit reclameboordschappen, beschouwt het Commissariaat dit in ieder geval als beperkt in hoeveelheid en duur. Met dit artikel geeft het Commissariaat een praktische invulling aan artikel 2.95, eerste lid, onder b van de wet dat bepaalt dat het programma-aanbod op een programmakanaal voor niet meer dan vijftien procent van de totale duur per dag mag bestaan uit reclame- en telewinkeloordschappen. Een webpagina kan naast tekstueel en grafisch media-aanbod ook een videospeler bevatten. Het Commissariaat telt de inhoud die via een videospeler wordt afgespeeld niet mee voor de berekening van het aandeel reclame op de webpagina op grond van artikel 5, lid 1, onderdeel a van de beleidsregel. Hierop is artikel 5, lid 1, onderdeel b van toepassing.
32. Voor de regionale of lokale publieke mediadienst op aanvraag geldt dat het aandeel reclame- of telewinkeloordschappen in beginsel beperkt is in hoeveelheid en duur wanneer dergelijke boordschappen die voorafgaand aan of na een video- of audioproduct worden vertoond maximaal één minuut duren.
33. Naast de hoeveelheid en duur mag ook de verschijningsvorm van reclame- en telewinkeloordschappen in het overige media-aanbod er niet toe leiden dat het media-aanbod dat wordt verzorgd in het kader van de in randnummer 27 geschetste publieke mediaopdracht wordt 'onderbroken'. Het Commissariaat acht reclametechnieken waarmee extra vensters ongevraagd geopend worden op dezelfde webpagina op gespannen voet met het principe dat het media-aanbod dat de publieke mediadienst in het kader van de publieke mediaopdracht verspreid niet wordt onderbroken door reclameboordschappen, zoals volgt uit artikel 2.96, eerste lid, onder c van de wet. Voorbeelden zijn 'pop-ups', 'pop-unders' (waarbij de reclame zichtbaar wordt als het hoofdvenster gesloten wordt door de gebruiker) en 'hover banners' (waarbij de reclame in beeld blijft als de gebruiker door de pagina-inhoud scrollt). Het gebruik van zogeheten 'video overlay' advertenties acht het Commissariaat niet toegestaan voor het media-aanbod van publieke media-instellingen. Bij deze reclamevorm wordt een advertentie getoond – meestal over een deel van de video heen – tijdens het afspelen van de video. Dergelijke reclametechnieken beschouwt het Commissariaat als programmaonderbrekend. Ten overvloede benadrukt het Commissariaat dat voor de landelijke publieke media- instellingen per definitie een reclameverbod geldt als het gaat over mediadiensten op aanvraag, zo volgt uit artikel 2.98 lid 2 van de wet.
34. Bij de berekening van de maxima voor reclame binnen programma-aanbod speelt regelmatig de vraag in hoeverre zelfpromotie moet worden meegeteld voor de reclamemaxima. In dat kader zijn artikel 23, tweede lid, van de Europese Audiovisuele mediadiensten richtlijn (Richtlijn 2010/13/EU) en de overwegingen 34, 35 en 39 van de wijzigingsrichtlijn uit 1997 (Richtlijn 97/36/EG) van belang. Uit deze overwegingen kan worden afgeleid dat mededelingen waarin een omroeporganisatie haar eigen producten, diensten, programma's of netten aanprijst in beginsel niet tot de maximale zendtijd per dag of per uur voor reclame en telewinkelen hoeven te worden gerekend.⁷ Deze uitzondering geldt alleen voor mededelingen over producten die tegelijk ondersteunend en rechtstreeks van de betrokken programma's zijn afgeleid. Ondersteunend heeft betrekking op producten die specifiek bedoeld zijn om het kijkerspubliek volop van die programma's te laten

⁶ Artikel 5 lid 3 Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2019.

⁷ Zie overweging 34 van de Richtlijn 97/36/EG.

profiteren of interactief erbij te betrekken.⁸ Dergelijke zelfpromotie is een bijzondere vorm van reclame die niet hoeft te worden meegeteld voor de reclamemaxima.⁹ Dit betekent dat bijvoorbeeld imagospotjes voor aanbodkanalen van de publieke mediadienst, uitgezonden in Ster-zendtijd, niet hoeven mee te tellen voor de reclamemaxima. Aangezien het om reclame gaat, moeten deze wel worden uitgezonden in Ster-zendtijd. Andere vormen van zelfpromotie, te weten programma- aankondigingen in de vorm van trailers, moeten als programma's worden beschouwd.¹⁰ Omdat het hier dus gaat om redactionele inhoud, tellen deze aankondigingen evenmin mee voor de reclamemaxima.

Advertorials op gespannen voet met regels

35. Het Commissariaat heeft tot dusver in de uitvoeringspraktijk geen ruimte gezien voor het bestaan van advertorials in media-aanbod van publieke media-instellingen, vanwege de strikte scheiding tussen redactionele en commerciële inhoud. Advertorials zijn advertenties die zijn vormgegeven als redactionele inhoud, zoals nieuwsartikelen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat deze voor de kijker niet duidelijk herkenbaar zijn als reclame. Gelet op de publieke media- opdracht is het van groot belang dat geen schijn ontstaat dat de publieke media-instelling (mede) wordt gedreven door commerciële belangen bij de productie van haar media-aanbod. Dit kan de betrouwbaarheid van het media-aanbod aantasten. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de beleidsregel geldt dat het aandeel reclameboodschappen op elke willekeurige webpagina van een publieke media-instelling beperkt is in hoeveelheid. Gelet op de verschijningsvorm van advertorials, namelijk vaak groten-deels pagina vullend, is daarvan al snel geen sprake. Om die reden acht het Commissariaat het gebruik van advertorials binnen media-aanbod van publieke mediadiensten op zeer gespannen voet met de regels uit de wet. Ditzelfde geldt voor reclameboodschappen, anders dan zelfpromotie, die door publieke media- instellingen zelf op sociale media worden geplaatst.
36. Het in een redactionele context opnemen van een hyperlink naar commerciële derden is toegestaan, mits de hyperlink past binnen de context en op neutrale wijze is aangebracht en niet leidt naar een pagina waar een directe transactiemogelijkheid wordt geboden.

Artikel 6 Plaatsing van reclame- en telewinkellooschappen binnen, voorafgaand aan of na media-aanbod op aanvraag

37. In 2022 is aan artikel 2.98 van de wet een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat het media-aanbod met beeldinhoud, al dan niet mede met geluidsinhoud, van mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke mediadienst geen reclame- of telewinkellooschappen bevat. Dit geldt voor de mediadienst op aanvraag die is bestemd voor het terugkijken van programma's van de landelijke publieke omroep en voor non-lineair video-aanbod op de overige non-lineaire aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep.¹¹ Het artikel ziet alleen op media-aanbod met beeldinhoud, al dan niet met geluid. Daarmee ziet de reclamebeperking niet op radio of podcasts die via een landelijke mediadienst op aanvraag worden verspreid.
38. Voor lokale en regionale mediadiensten op aanvraag geldt op grond van artikel 2.98, eerste lid van de wet dat de artikelen 2.94 tot en met 2.97 zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn. Artikel 6 van de beleidsregel ziet op reclame- en telewinkellooschappen rondom media-aanbod op aanvraag van lokale en regionale mediadiensten.
39. Voor reclame- en telewinkellooschappen in het video- en of audiogedeelte van het media-aanbod binnen een publieke mediadienst op aanvraag van een regionale of lokale publieke media-instelling bepaalt artikel 6, eerste lid dat de reclame voorafgaand aan of na afloop van de op te vragen video of audio wordt geplaatst. Meestal zal hier sprake zijn van zogeheten pre-roll reclames. Dit geldt alleen niet als het gaat om sportprogramma's en ander aanbod als bedoeld in artikel 2.97 van de wet. In die gevallen mogen de reclameboodschappen overeenkomstig de onderbrekingsregels voor programma's de video onderbreken. De regels voor de minimumduur van één minuut van een reclameblok zijn niet overgenomen voor reclame- en telewinkellooschappen die worden vertoond aan het begin of einde van de video of audio binnen een lokale en regionale publieke mediadienst op aanvraag. Het is in die gevallen onwenselijk om vast te houden aan een minimumduur van één minuut voor reclame omdat de opgevraagde video's vaak van korte duur zijn, zeker waar het gaat om losse fragmenten. Reclame- of telewinkellooschappen mogen om die reden maximaal 1 minuut duren ongeacht het aantal adverteerders. Reclameboodschappen in deze zogeheten 'pre-roll' hoeven niet worden opgenomen in blokken als bedoeld in artikel 2.96, eerste lid onder a van de Mediawet. Verder zijn de vereisten over de herkenbaarheid en de duidelijke onderscheiding van overeenkomstig toepassing op reclameboodschappen voor of

⁸ Zie overweging 35 van de Richtlijn 97/36/EG.

⁹ Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 23, tweede lid, van de Richtlijn 2010/13/EU.

¹⁰ Zie overweging 39 van de Richtlijn 97/36/EG.

¹¹ Kamerstukken II, 2019–20, 35 554, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 10.

na media- aanbod op aanvraag. Het rechtstreeks aanbieden met het oog op de levering tegen betaling van producten en diensten van derden is niet toegestaan buiten in een reclameblok opgenomen telewinkeloordschappen.

Artikel 7 Reclame voor medische behandelingen

40. Het tweede lid van artikel 2.94 van de wet bepaalt dat reclame- en telewinkeloordschappen voor medische behandelingen niet zijn toegestaan. In artikel 9, eerste lid, sub f, van de Europese Richtlijn audiovisuele mediadiensten staat dat reclame voor geneesmiddelen en medische behandelingen die alleen op doktersvoorschrift verkrijgbaar zijn, verboden is. In de huidige artikelen 2.94, 3.7 en 3.19b van de wet staat alleen het begrip medische behandeling. Dit begrip wordt niet verder toegelicht. Voordat de Nederlandse Mediawet werd aangepast aan de richtlijn stond in de wet een verbod voor reclame voor medische behandelingen op doktersvoorschrift. Deze toevoeging is met de aanpassing van de wet verdwenen. Het lijkt echter geen bewuste keuze van de wetgever om het begrip medische behandeling een andere invulling te geven.
41. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij de behandeling van de wetwijziging in 2009 als algemeen uitgangspunt is gehanteerd dat, tenzij dit expliciet door de wetgever is benoemd, omzetting van de minimale vereisten uit de richtlijn is beoogd. In de memorie van toelichting op de aanpassing van de Mediawet 2008 is niets gezegd over de medische behandeling. Het lijkt daarom aannemelijk dat de wetgever hiervoor dezelfde invulling heeft willen behouden. Deze lezing geeft ook de Reclame Code Commissie, die stelt: *Nu gelet op het bovenstaande niet is gebleken van een bewuste keuze van de wetgever om de woorden ‘alleen op doktersvoorschrift verkrijgbaar’ niet in artikel 2.94 lid 2 onder a Mediawet op te nemen, gaat de Commissie ervan uit dat de wetgever bij de implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten heeft bedoeld het verbod neergelegd in artikel 2.94 lid 2 onder a Mediawet te beperken tot medische behandelingen, die alleen op doktersvoorschrift verkrijgbaar zijn.* Het Commissariaat kiest er voor aan te sluiten bij de definitie uit de richtlijn.

Artikel 8 Reclame voor alcoholhoudende dranken en kansspelen

42. Het tweede en derde lid van artikel 2.94 van de wet bevatten bepalingen die de uitzending van bepaalde reclame- en telewinkeloordschappen niet geheel verbieden, zoals bij medische behandelingen, maar beperken tot een tijdvak. Reclame voor alcoholhoudende dranken mag niet tussen 06.00 uur en 21.00 uur worden uitgezonden. Het derde lid van artikel 2.94 regelt dat reclame voor bepaalde typen kansspelen niet is toegestaan. Deze artikelen hebben tot doel om alcoholgebruik onder met name jongeren te ontmoedigen, respectievelijk om het risico op gokverslaving te verkleinen.
43. Jongeren consumeren media in mindere mate lineair via traditionele omroepdiensten, maar kijken vaker via mediadiensten op aanvraag of ander online aangeboden media-aanbod. Om die reden is het van belang dat deze gedeeltelijke verboden ook in het overige media-aanbod in acht worden genomen. In artikel 8 stelt het Commissariaat daarom dat deze gedeeltelijke verboden ook van toepassing zijn op het overige media-aanbod. Het is aan de media- instellingen hoe zij hieraan precies invulling geven.